Occasional Paper

NO. 9

IMPACT ASSESSMENT: AN EVOLVING TECHNIQUE

A FEDERAL PERSPECTIVE

PAUL G. WOLF

DIRECTOR, PROCESS DEVELOPMENT

FEARO

1982

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

TO THE

INTERNATIONAL CONFERENCE ON OIL AND THE ENVIRONMENT

HALIFAX - AUGUST 16-19, 1982

Impact Assessment - An Evolving Technique
- A Federal Perspective

Introduction

"Nature abhors a vacuum" was an early expression of scientific wisdom, and, though incorrect, this statement serves as one indicator of the beginning of empirical science.

"Nothing happens in a vacuum" is a more recent sociological statement of a similar type. What this means is that events and actions always occur in a complex, changeable and changing milieu; in a specific but changeable context.

Let me dwell briefly on this concept of context before I move on to the Environmental Assessment Review Process (EARP), administered by the Federal Environmental Review Office (FEARO), to describe for you how and why EARP has changed and is changing.

Since most of us work, think, and plan in a rather short time context - last year and next year, I'd like to begin by stepping back a pace, and touching, ever so briefly, on the development of government in Canada, in general.

There have been incredible changes in the span of a lifetime. How many of us are aware, for example, that less than 60 years ago, in 1923 to

be exact, the Department of External Affairs had only four officers? There was an important Imperial conference that year, but the Prime Minister, Mackenzie King, had to reach into the university setting to find someone who could produce the briefing papers he required. Six years later, in 1929, the Department, surely a key department in any nation, had grown to 22 officers: four in Ottawa; the others in Paris, London, Washington, Tokyo, and Geneva. In 1932, fifty years ago, when Canada played host to the British Empire at an Imperial Economic Conference, the situation was about the same.

What relevance does this have for us? Seen in the context of those 60 years, Canada is a new, young nation, still in the full spate of adolescent growth. And I believe, at conferences such as this, we should keep that in mind. Because in a way, we are here to assess how well governments are doing their planning homework, as well as to share ideas and to compare notes. The tendency will and, must be, to compare what is now being done to something approximating the "perfect model" of a planning system. Keeping an eye on the time context, how far we've come in just one lifetime might add a bit of balance and somewhat lessen the level of anxiety.

Looked at in another context, it can be said that, historically, Western governments before World War I generally accepted the principle of laissez-faire in economics and social planning. But the twin shocks, not much more than 10 years apart, of World War I and the 1930's depression forced them to re-evaluate their social responsibility and to intervene in the lives of citizens on scales which would have been inconceivable a generation earlier.

Since World War II, Western governments, including the Canadian Government, have become major architects of economic strategies and planning. Economic growth and development became primary goals in the 1950s and early 1960s. Then a shift occurred.

New concerns sprang from many sources: the aging of a generation that knew hard times and the coming of age of another that knew only prosperity; a long period of relative prosperity followed by a seeming social ennui and lack of purpose; and more concern about the quality of life. Increasing time for leisure and increasing amounts of information allowed citizens to become more active in issues. One issue that came to the fore was the environment. They challenged both the capacity and integrity of their governing institutions to deal with environmental matters and began to demand a greater say in the functioning of public affairs.

There was, in effect, expansion in philosophy, moving from pollution control to encompass preventive planning - environmental impact assessment. Under social pressure the Government acted to create a Department of Environment in 1971. And in further response to these concerns, in 1973 it introduced the Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP). The process was subsequently strengthened in 1977.

That's a very brief comment on the growth of public consciousness that gave rise to among, other things, formalized environmental impact assessment. Now let's look at what EARP is and how it has evolved, by

examining panel reviews and by stressing the evolution of the consideration of social concerns.

The Scope of EARP.

EARP is mandatory for all federal departments and voluntary for Proprietary Crown Corporations and regulatory agencies. It applies both to federal programs and activities and to developments in the private sector where federal lands, properties or monies are required for an undertaking.

EARP has three principal features which set it apart from similar processes within other jurisdictions: self-assessment, public participation, and non-statutory. The first feature is self-assessment. Government departments carrying out or sponsoring a proposal are expected to make their own initial evaluation of the proposed activity, seeking technical expertise from other departments or as necessary, from the private sector. They decide whether the activity entails a potentially significant environmental impact. They may also involve affected and interested public at this point. Should they conclude that the potential impact is significant, (significance can include a judgment of probable public concern) they will recommend that their Minister refer the project to the Minister of the Environment for a full review by a Panel set up by FEARO.

This approach keeps the decision authority and responsibility in the hands of the departmental manager primarily concerned. One benefit is

the development of environmental consciousness among those who otherwise might not consider environmental concerns to be their responsibility.

I might add that FEARO sits outside the normal departmental structure - it is not a part of Environment Canada - although it reports directly to the same Minister, John Roberts.

The second feature is that the public is informed and consulted during the formal review process. The review, carried out by an independent panel, has procedures to encourage public participation, and, this participation is, in fact, a vital part of it.

Finally, the Environmental Assessment and Review Process (EARP) was established by government policy and is not statutory. Procedures are not rigidly prescribed and there is considerable scope to allow the adjustment of the process to fit the context. It is for this reason that I have spoken of it as evolving. We are continually learning from experience.

The Evolution

Policy

The first step in setting up this federal environmental assessment and review process was taken by Jack Davis, the Minister of the

Environment. He held weekly breakfast meetings with his senior officials, which allowed him to share his thinking on many matters, including an environmental assessment process for Canada. He believed some legislation had proved dispute-oriented and felt that Canada could avoid this approach. Furthermore, he considered the process was too new and too experimental to be well served by legislation before experience was gained. As a result, legislation was not enacted. Instead, the Government issued a policy setting out the purpose, objectives and procedures. The following excerpt gives the essence of the process.

"The Minister of Environment in cooperation with other Ministers should establish:

a) a procedure for administering the environmental assessment and review process including arrangements for the public to comment on the environmental issues, with provisions for public hearings when appropriate.

Note the breadth and flexibility of the instruction. And the document went on to give several other instructions:

"The Minister...should establish:

b) an Environmental Assessment Panel, consisting of qualified personnel from within the Department of the Environment..."

Key to the Panel function is the following:

"to make the environmental prediction statements submitted for review available to the public (unless otherwise directed by the Minister of the responsible department in consultation with the Minister of the Environment) and to provide sufficient time for public response, recognizing the need to avoid unnecessary delay in completing the review".

This was a rather dramatic statement in the climate existing nearly a decade ago, well in advance of the present movement toward public participation and freedom of information.

In 1977 the Government issued a further instruction regarding the EARP. Two items in that instruction which have affected the evolution of the social side of this process are:

- "Permitting the appointment of panel members from organizations other than the Department of Fisheries and the Environment and the initiating department". (That was intended to include persons from outside the federal government service.)

- "Ensuring that the federal departments and agencies provide information on, and seek public response to their projects early in the planning stage before vital decisions are taken that may be difficult to alter regardless of public opinion".

So, the Panel was broadened to be potentially much less bureaucratic, and all participating agencies were instructed to consult the public. That this was the Government's original intention, is made clear by the Minister's initial announcement of EARP to the House of Commons, Thursday, March 14, 1974. He said, in part,

> "Public disclosure is important. Written assessments made by the Panel will, therefore, be published. Public participation is also vital..."

He went on to say,

> "I hope, in the process, that we can avoid the delays and other pitfalls which a strictly legalistic approach would cause in this country... We will not be charged with blocking everything. At the same time, we will make a great deal of information public..."

Successive Ministers since that date have shared this intention and our present Minister, John Roberts, has consistently supported this open policy with vigour.

Procedure

We now move from policy to action. The policy was quite clear; how it was to be carried out was quite another matter! There were no regulations to guide, no books of instruction, nor any operating processes having similar characteristics, which could serve as possible

models. All had to be invented, using ideas and experience from many sources, with a certain amount of "cut and fit" activity. It was very much as Dylan Thomas stated about learning the art of writing poetry,

> "and the poets couldn't soar from the grave to tell me how to do it. And I couldn't trust the critics then---or now".

The first experience was the Panel review of the proposed Point Lepreau Nuclear Generating station - New Brunswick. The public meeting was held in Saint John, April 3, 1976 and lasted one day. Reading the Panel report, one can see that there were many deficiencies in this first attempt. A major problem was that the review did not begin early enough.

From that experience FEARO learned a crucial lesson: credibility is the only basis for a successful evaluation process; both substantive credibility - What is produced, and process or procedural credibility - How it is produced! It seems pretty simple now, the idea that the public must believe that you are fair, open and honest before any real and useful interaction results. But getting and maintaining that credibility, not by "what we did but the way that we did it", to paraphrase an old song, was hard.

You see, the key to an EARP Panel review is the analysis of the environmental impact assessment. And for the analysis, the Panel, despite input from hired experts and from governmental representatives,

depends heavily on the public input during the review. The public, or if you will, the people, constitute a very necessary, critical element.

The second review was of Nova Scotia's Wreck Cove Hydro Electric Project, reported on in July 1977. It was also "rough" but an improvement and led to more answers.

Reading that report reveals the hard lessons learned about the need to strengthen both public information and public input to achieve and maintain credibility. A public meeting, attended by about 200 people, was held at Baddeck N.S.. As a result, it was discovered that the projected Cheticamp Reservoir would flood about 3 to 5 acres of Cape Breton Highlands National Park. But this was not part of the original impact statement! Therefore Nova Scotia Power Corporation was asked to document the problem and to find alternative reservoir plans or structures which would avoid or minimize flooding in the Park. Another Environmental Impact Statement was produced. The Panel decided to distribute this second report more widely; to Halifax and Cape Breton libraries, to offices of Parks Canada, and the Nova Scotia Power Corporation. Copies were also mailed to intervenors who had appeared at the Baddeck public meeting.

The Panel also advertised the upcoming public meetings in several Nova Scotia newspapers, so it could hear the public views of the environmental implications of using federal lands in the Cheticamp Lake area. These ads indicated where the final Environmental Impact Statement could be viewed and gave 30 days notice for the meetings.

In summary, the improvements stemming from these first two formal Panel reviews were:

1. To ask for a better EIS when the original was found to be in error, to wait for it, and to examine it again, in public.

2. To make the EIS widely available at least 30 days before public meetings.

3. To advertise locally, where public meetings would be and where documentation could be seen.

4. To hold public meetings in several centers to make it easier for the public to attend.

The blueprint of future developments had been produced: adequate information; adequate access; adequate time to review; expert opinion available, and ease of access of the public to the Panel to make views know.

Before looking at later reviews and what was learned, let me state the obvious: the environment is complex and consists of many interrelated factors. It involves physical and biological features. It also involves people. And we have found during the past few years that it is not feasible to segregate discussion of the social from the ecological issues. This has now evolved to the point where the routine and expected course for public reviews is to give simultaneous balanced

consideration to both aspects and to define the relationships between them. For example, it is now common for a letter referring a project for review to speak of assessing "environmental and related social impacts".

It is important to remember that we have a system of government that depends on citizen participation; citizens stating how they wish to be governed. In theory, our greatest influence as citizens over the representatives we elect comes through our ballot. In practice, various groups attempt to influence our representatives between elections. Individuals and small or poorly organized groups may feel at a disadvantage.

In this context, EARP helps redress the balance. It allows the normally inarticulate and powerless to have a say in government planning at times other than elections, at times when a development proposal is being seriously contemplated.

The next report that I wish to cite is that of the Panel reviewing the proposed Uranium Hexafluoride Refinery at Port Granby, Ontario. This review marks another significant development of the review process. Briefly, the proposal called for a refinery with on-site disposal of low-level radioactive waste near the shore of Lake Ontario. The Panel recommended that the proposed site not be accepted for two main reasons:

- the waste management system proposed was unacceptable;

- the refinery would have an overall negative effect on the local area because of impacts on prime agricultural land and could be the "thin edge of the wedge", changing the land use from agricultural to industrial.

Note that there are two separate bases for the "no" recommendation; the first being ecological, and the second essentially social, although derived from physical change.

I began this presentation with three early reviews, emphasizing the simplicity of the first two approaches, and the evolution to consideration of social concerns in the third review. I propose now to summarize the main steps of an ongoing EARP review, that of the proposed developments in the Beaufort Sea. I will also explain some of the further changes that have evolved within the flexible EARP mandate. Following that, I will talk briefly about the present social setting of impact assessment, and take a bold look into the future.

Present Practice

The Beaufort Sea Hydrocarbon Production Proposal calls for the production and transportation of hydrocarbons from the Beaufort Sea to southern markets. The proponents are Dome Petroleum, Gulf Canada and Esso Resources. The initiator (which in our jargon means the organization referring the project for review) is the Department of Indian and Northern Development (DIAND). The Panel was appointed by the Environment Minister in 1980 and has seven members. It is chaired

by Dr. John Tener. It is important to note that in this particular review none of the Panel members is now a public servant.

One should also note, that this review is somewhat unique in another way; the initiator, DIAND, explicitly asked that the Panel consider broad social impacts as well as the environmental ones, as distinct from those social effects which result directly from bio-physical change. It is further unique in that it covers by far the largest geographical area of any review undertaken to date and is the most expensive proposal. The development, production and transportation of hydrocarbons in this case would involve the Beaufort Sea, the Mackenzie Valley and the whole Northwest Passage and Baffin Strait. And for the first time in an EARP review there is significant funding of participants. But, I'll say more about this later.

The key process steps in this review to date have been:

1) Early consultation was undertaken as soon as the referral was received to arouse interest and to identify issues and concerns.

   - all native organizations with an interest in the North were contacted;
   - some community contacts were made directly in the Mackenzie Delta and Valley, and on Baffin Island;
   - all major environmental non-government organizations (ENGO's) - were contacted;

- federal departments and Northwest Territory and Yukon Territory governments were contacted.

2) An issues seminar was held in Calgary Sept 30, 1980; the central location for most groups.

- Statements of issues were solicited in advance, printed, and distributed to all participants. Presentations were made and discussions held. The proponents outlined their plans.
- Transcripts of this discussion of issues were distributed to all registered participants.

3) Several visits were made to the 26 northern communities to tell them about upcoming activities and to give them other information. Interpreters were used.

4) Many panel publications and bulletins were issued in Inuit dialects.

5) A local office was opened in Inuvik, staffed by a native northerner, to give and get information.

6) There is continual contact between the Panel secretariat and all participating and affected groups, as well as government agencies.

7) Draft guidelines, which indicate which impact studies should be made, were written, translated and widely distributed, so the public could offer suggestions about the final guidelines.

8) Public meetings to discuss the draft guidelines were held in eight northern communities in November and December, 1981. Transcripts of the meetings were made available to all participants. Simultaneous translation was used in both the eastern & western Arctic.

9) The panel issued the final guidelines, which are in part, based on the comments received at these meetings. The final guidelines have been sent to all participants.

10) The Panel requested position statements, including explanations of relevant policies from all governement departments affected by the proposal, and from the Yukon and Northwest Territorial governments.

11) An interim report to the Minister was submitted by the Panel. It was distributed in May, 1982 to all participants after being released by the Minister.

12) Panel members have held workshops in all the affected remote communities to help improve the participation skills of the local population.

13) The proponents are producing a comprehensive Environmental Impact Statement (EIS) reflecting the Panel's guidelines and this too will be available to the public.

A number of key events are yet ahead.

- Based on its own review and comments received, the Panel will determine whether the EIS is complete and acceptable.

- If the EIS is broadly acceptable, public meetings will be held in the regions possibly to be affected to discuss the proposal. To accommodate other interested people, some meetings may be held in a southern centre. Written briefs will be requested, though oral presentations will be accepted. Transcripts will be available to people who make presentations.

- The Panel will then write a report for the Minister of the Environment making a series of recommendations. All participants and those interested will receive a copy, when it is released by the Minister.

- Our present expectation is that the Beaufort review will be completed next summer. However, delays could occur if the EIS, already behind schedule, is slow in coming or if it is significantly deficient.

I promised earlier to say something about funding of participants. For the first time, the government has undertaken a pilot funding program to assist public participation in the review, in response to recommendations from previous panels and public interest groups. An

independent committee, reporting to the Executive Chairman of FEARO, offered $315,000 to 10 groups in 1981-82; the money coming from DIAND. So far in 1982-83, some $292,500 has been offered. Funding appears to have had a positive effect on the meetings as the level of research and participation has been high, permitting groups to deal more effectively with substantive issues.

It was noted earlier that Panels have necessarily begun to consider social as well as ecological impacts in their reviews. This is particularly true for the Beaufort Sea review. The social impacts include those resulting from the proposal generally and from specific environmental impacts. Although this is the first Panel to have terms of reference that instruct it to consider direct social impacts, most have had to take such impacts into account in their deliberations. The reason is simple: the public normally views environmental impacts in terms of their possible effects on lifestyle, expectations and social well being.

It is, I think, true to say that the more the public becomes accustomed to being brought into impact reviews, the more effective the comment (much of which is pithy and well thought-out) that is received on the possible social impacts of a proposal. This is a real intellectual resource which should be regularly tapped, not ignored.

Conclusion: Where we are

So far we have had 20 panel reports covering port expansion, a nuclear power station, uranium refineries, highways, hydro projects, airports,

oilfields, pipelines, and offshore drilling. I think it is clear from the quick trip through the Beaufort Sea Panel activities that governmental public consultation procedures have come a long way since the beginning of EARP. This is reflected in the fact that changes have been made and are occurring in the decision-making processes of government. These changes can place new demands on planners and corporate managers and sometimes they give environmental issues a central role. From our experience, if environmental and related social issues are given prominence at the earliest stages of project planning or major decison-making, and if the public is informed and consulted at appropriate points, and if corporate managers sit down in their own boardrooms with environmental and social planners just as they sit with design engineers and accountants, problems in securing project approvals or support for development decisions can be greatly reduced. More important, the quality, the long-term viability, of the decisons should be considerably enhanced.

The Future: Directions for Impact Assessment

There are a number of clear trends for impact assessment processes in the future.

First, the involvement of the public early in proposal review will continue to grow as our ability to make such involvement useful to all participants grows.

Second, the practice of assessment will continue to grow and improve. Indeed, 1982 has seen the completion of an effort to describe Environmental Impact Assessment (EIA) practice in Canada begun in 1980 by the Council of Canadian Resource and Environment Ministers (CCREM). In May FEARO published, for the CCREM, an executive summary "Environmental Impact Assessment Practice in Canada" edited by Dr. William Couch of FEARO's staff. All the provinces and the federal government co-operated to make this possible.

In the same vein, a strong effort to improve the science of EIA is being completed by Dr. Gordon Beanlands at Dalhousie Univeristy, on interchange from Environment Canada. For the past two years he has been at the Institute of Environmental Studies, Dalhousie, working to complete an analysis of present practice and to make recommendations for future EIA practice. The objective is to improve the scientific basis of EIA and enable us to focus our scientific efforts more effectively and efficiently. He will be spending the coming year in various settings encouraging the application of conclusions reached to date.

Another direction for growth and improvement, is, I believe in the practice of Social Impact Assessment (SIA) techniques. In 1980, FEARO engaged Reg Lang and Audrey Armour of York University to prepare the study "The Assessment and Review of Social Impacts". This served as a basis for a two-day discussion by all FEARO officers and a number of external experts on social impact assessment.

Using this as a point of departure, together with concepts from the Beanlands work, we in FEARO are working to improve our practice of social impact assessment, by creating a complete set of suggested guidelines for SIA as a part of ecological impact. We are contemplating another conference next winter to try to refine these guidelines.

It is my view that the improvement of practice in these areas will continue through the eighties. This is supported, incidently, through partial results of another research program we have begun, which is called "University EIA Research Program". Through this work we plan to identify institutions and persons teaching EIA/SIA across Canada, and their research efforts. The data gathering part of this project is nearly 50% completed and the results to date show that there is great activity in these two areas of impact assessment. As a personal view, I'd like to say, that I believe when all the smoke clears from these efforts, by the mid-eighties, I expect you will find Canada a clear world leader in impact assessment.

This is quite an achievement for a country as young as ours. Yet, in some ways it is not surprising. Most Canadians sense that our collective future depends on how well we manage the extraordinary natural heritage with which we are blessed. Indeed, if we ignore that challenge of management, we do so at our peril.

NO. 9

L'ÉVALUATION DES INCIDENCES: UNE TECHNIQUE EN DÉVELOPPEMENT
UNE PERSPECTIVE FÉDÉRALE

PAUL G. WOLF

DIRECTEUR, DÉVELOPPEMENT DU PROCESSUS

HALIFAX

16-19 AOÛT, 1982

L'évaluation des incidences - une technique en développement
- une perspective fédérale

Introduction

Les premiers scientifiques ont incarné leur philosophie dans l'affirmation "la nature a horreur du vide", et, malgré son inexactitude, cet énoncé annonçait la naissance de la science empirique.

Aujourd'hui, les sociologues formulent un postulat analogue: "Rien ne se produit dans le vide". Cela signifie que les événements et les actions se déroulent toujours dans un milieu complexe, transformable et changeant; dans un contexte à la fois spécifique et transformable.

Permettez-moi de m'attarder quelque peu à cette notion de contexte avant de vous parler du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) qu'administre le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) et de vous décrire et de vous expliquer l'évolution du PEEE.

Pour la plupart d'entre nous, le travail, la réflexion et la planification s'inscrivent dans un cadre temporel plutôt restreint, celui de l'année précédente et de l'année suivante. J'aimerais entrer en matière en prenant un léger recul pour retracer de façon très succinte et très globale l'évolution de l'appareil gouvernemental au Canada.

Les changements qui se sont produits dans l'espace d'une vie sont incroyables. Combien d'entre nous se rendent compte, par exemple, qu'il y a moins de 60 ans, en 1923 très exactement, le ministère des Affaires extérieures ne comptait que quatre fonctionnaires? Une importante conférence impériale avait lieu cette année-là, et le premier ministre de l'époque, M. MacKenzie King, a dû faire appel au milieu universitaire pour produire les documents préparatoires nécessaires. Six ans plus tard, en 1929, les effectifs de ce ministère, dont le rôle est évidemment primordial, avaient augmenté et se chiffraient à 22 fonctionnaires: quatre à Ottawa; les autres à Paris, Londres, Washington, Tokyo et Genève. En 1932, il y a cinquante ans, alors que le Canada accueillait les représentants de l'Empire britannique à une conférence économique impériale, la situation n'avait pratiquement pas changé.

En quoi cette rétrospective nous intéresse-t-elle? L'éclairage de ces 60 années nous montre un Canada neuf, jeune, encore en pleine crise d'adolescence. Il importe, à mon avis, de garder cela à l'esprit à l'occasion de conférences comme celle-ci. En effet, d'une certaine manière, si nous sommes réunis ici, c'est pour évaluer l'aptitude des pouvoirs publics à assurer une bonne planification et aussi pour échanger des idées et comparer des observations. Nous serons portés, comme il se doit, à comparer ce qui se fait à l'heure actuelle à un système qui se rapproche du "modèle parfait" de planification. Si nous replaçons les choses dans leur contexte temporel et si nous considérons le chemin parcouru dans le seul espace d'une vie, nous pourrons peut-être ajouter une bonne mesure de pondération et de sérénité à notre analyse.

Dans un autre contexte, on peut affirmer qu'avant la Première Guerre mondiale, les gouvernements occidentaux acceptaient d'une façon générale le principe du laisser-faire en matière d'économie et de planification sociale. Toutefois, la Première Guerre mondiale et, dix ans plus tard, la dépression des années 30 les ont secoués et obligés à réévaluer leur responsabilité sociale et à intervenir dans la vie des citoyens à des degrés qui auraient été inconcevables une génération plus tôt.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements occidentaux, y compris le gouvernement canadien, sont devenus de grands architectes des stratégies économiques et de la planification. Au cours des années 1950 et au début des années 1960, la croissance et le développement économiques sont devenus des objectifs primordiaux. Puis, un changement d'optique s'est produit.

De nombreux phénomènes ont donné naissance à de nouvelles préoccupations: le vieillissement d'une génération éprouvée par la misère et l'arrivée à maturité d'une autre qui n'avait connu que la prospérité; une longue période de prospérité relative débouchant sur un sentiment apparent de lassitude morale et de manque d'idéal de la société et enfin un plus grand souci de la qualité de la vie. L'augmentation des heures de loisir et l'abondance croissante d'information ont permis aux citoyens de s'intéresser davantage aux questions qui les préoccupaient. L'environnement a pris une importance grandissante. Les citoyens ont remis en question tant la compétence que l'intégrité des pouvoirs publics en matière d'environnement et se

sont mis à exiger une participation plus grande dans la gestion des affaires publiques.

En fait, ce courant d'idées a évolué, s'intéressant d'abord au contrôle de la pollution et englobant ensuite la planification préventive et l'évaluation des incidences environnementales. En réponse aux pressions du public, le gouvernement a mis sur pied en 1971 un ministère de l'Environnement. Sensible aux mêmes préoccupations, il instituait en 1973 le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Le processus a été consolidé par la suite en 1977.

Il s'agit là d'un commentaire très succint portant sur l'évolution d'une prise de conscience collective qui a donné naissance, entre autres, à un souci d'analyse systématique des incidences environnementales. Examinons maintenant les caractéristiques et l'évolution du PEEE en s'appuyant sur des projets déjà examinés dans le cadre du processus et en retraçant le cheminement de l'intégration progressive des préoccupations sociales et à la prise de décision.

Portée du PEEE

Tous les ministères fédéraux sont assujettis au PEEE, tandis que les corporations de la couronne et les organismes de réglementation sont invités à y participer. Le processus s'applique aussi bien aux programmes et aux activités du gouvernement fédéral qu'aux projets du secteur privé qui mettent en cause des terres, des biens ou des fonds du gouvernement fédéral.

Trois caractéristiques principales du PEEE le distinguent de processus analogues que l'on retrouve dans d'autres ressorts: il est fondé sur l'auto-évaluation, il fait appel à la participation du public et il est non statutaire. Pour ce qui a trait à l'auto-évaluation, les ministères du gouvernement qui parrainent un projet ou en ont la charge doivent eux-mêmes assurer l'évaluation préliminaire de l'activité proposée en faisant appel aux compétences techniques d'autres ministères ou, s'il y a lieu, du secteur privé. Ils déterminent l'importance probable des incidences de l'activité sur l'environnement. A ce stade, ils peuvent également faire participer le public touché ou intéressé par l'activité. S'ils estiment que les répercussions possibles du projet sont importantes, (y compris le degré d'inquiétude que risque de susciter le projet parmi le public) ils recommandent au ministre de soumettre le cas au ministre de l'Environnement afin que le projet soit soumis à l'examen détaillé d'une commission mise sur pied par le BFEEE.

En procédant de la sorte, on respecte le pouvoir de décision et la responsabilité du gestionnaire ministériel concerné.

Cette approche a l'avantage, entre autres, de sensibiliser à la dimension environnementale des fonctionnaires qui, autrement, envisageraient peut-être les préoccupations environnementales comme des questions étrangères à leur champ de responsabilité.

Il convient d'ajouter que le BFEEE ne fait pas partie de la structure normale des ministères, qu'il ne fait pas partie d'Environnement Canada

bien qu'il relève directement du ministre de l'Environnement, M. John Roberts.

Comme deuxième caractéristique, le processus officiel d'examen comporte l'exigence d'informer et de consulter le public. Confié à une commission indépendante, l'examen est régi par des procédures qui favorisent la participation du public et font de celle-ci un élément indispensable du processus.

Enfin, le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) est le fruit d'une politique gouvernementale à caractère non statutaire. Aucune procédure rigide n'est imposée, et le processus se distingue par une grande latitude qui permet de l'adapter au contexte particulier d'un projet. Voilà pourquoi on peut parler, comme je l'ai fait, d'un processus en évolution qui s'enrichit de l'expérience de chaque nouveau cas.

L'évolution du processus

La politique

C'est M. Jack Davis, alors ministre de l'Environnement, qui a posé le premier jalon dans la mise sur pied du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les petits déjeuners hebdomadaires auxquels il conviait ses hauts fonctionnaires lui permettaient de partager avec eux ses réflexions sur plusieurs sujets, y compris l'idée de doter le Canada d'un processus d'évaluation

environnementale. A son avis, certaines dispositions législatives adoptées ailleurs avaient tendance à entraîner des litiges et il lui semblait qu'on devait chercher, au Canada, à éviter ces écueils. Il estimait également qu'à cause de la nouveauté du processus et de son caractère expérimental, il ne serait utile de légiférer en la matière qu'après une période d'apprentissage et de mise à l'essai. Le processus n'a donc fiat l'objet d'aucune loi. Le gouvernement a plutôt énoncé une politique définissant le but, les objectifs et les procédures. Les extraits suivants résument l'essentiel du processus.

"Que le ministre de l'Environnement, en collaboration avec d'autres ministres, établisse:

a) un mode d'administration du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, y compris des dispositions pour que le public puisse donner son avis au sujet de questions environnementales ainsi que pour la tenue d'audiences publiques au besoin."

On constate l'ampleur et la souplesse du mandat proposé. Le document cité contient plusieurs autres recommandations:

"Que le Ministre ... établisse:

b) une Commission d'évaluation environnementale composée d'employés compétents du ministère de l'Environnement ..."

Le passage qui suit définit l'élément clé du rôle de la Commission:

"Rendre public l'énoncé des incidences environnementales présenté pour un examen (à moins qu'il n'en soit décidé autrement par le ministre chargé du ministère responsable après consultation avec le ministre de l'Environnement) et accorder une période de temps suffisante pour obtenir les commentaires du public tout en reconnaissant la nécessité d'éviter tout retard inutile dans la réalisation de l'examen."

Compte tenu du climat qui prévalait il y a près d'une décennie, il s'agissait là d'une déclaration plutôt spectaculaire qui devançait de beaucoup la situation actuelle où l'accent est mis sur la participation du public et le libre accès à l'information.

En 1977, le gouvernement donnait deux autres instructions relatives au PEEE. Deux des éléments de cette directive ont marqué l'évolution du processus sur le plan social:

- "Permettre la nomination comme membres d'une Commission des personnes appartenant à des organismes autres que le ministère des Pêches et de l'Environnement et le ministère responsable." (Cette disposition visait à incorporer des personnes provenant de l'extérieur des services du gouvernement fédéral.)

- "S'assurer que les ministères et organismes fédéraux cherchent à connaître la réaction du public à l'égard de leurs projets dès la première phase de la planification, avant que ne soient prises des

décisions vitales qu'il pourrait être difficile de changer quelle que soit l'opinion du public, et fournissent des renseignements à ce sujet."

Ainsi, la Commission s'élargissait de manière à pouvoir exercer un rôle beaucoup moins bureaucratique et tous les organismes participants se voyaient enjoints de consulter le public. On peut vérifier qu'il s'agissait bien là de l'intention originelle du gouvernement en relisant certains extraits de la première annonce du ministre à la Chambre des communes relative au PEEE, jeudi le 14 mars 1974.

> "L'information du public est un élément important. On publiera donc l'exposé des résultats de l'évaluation rédigée par la Commission. La participation du public est aussi primordiale..."

Il ajouta également:

> "J'espère que nous pourrons ainsi éviter tout retard et toute lacune qu'une approche strictement législative entraînerait au pays ... Et on ne nous accusera pas de mettre les bâtons dans les roues. Par contre, nous renseignerons le public ..."

Le processus

Nous passons maintenant de l'énoncé de politique à sa mise en oeuvre. La politique était définie clairement; il n'en va pas de même de son mode d'application. Il n'y avait ni règlements dont on aurait pu

s'inspirer, ni manuels d'instruction, ni processus comparables pouvant servir de modèles. Tout était à inventer, à partir d'idées et d'expériences de toutes provenances qu'il fallait adapter au nouveau processus. Et, comme avait pu l'affirmer Dylan Thomas au sujet de l'art de l'écriture en poésie,

(TRADUCTION)

"Les poètes ne pouvaient me prodiguer leurs conseils d'outre-tombe et les critiques, je ne leur faisais pas plus confiance à cette époque ... qu'aujourd'hui."

Le premier projet examiné par la Commission a été celui de la Centrale nucléaire de Pointe Lepreau au Nouveau-Brunswick. La réunion publique a eu lieu à Saint-Jean le 3 avril 1976 et a duré une journée. A la lecture du rapport de la Commission, on constate que cette première tentative comportait bon nombre de déficiences. Le fait que le processus d'examen n'ait pas débuté assez tôt a été un élément important du problème.

Le BFEEE a tiré de cette expérience une leçon de première importance: la crédibilité est l'élément indispensable de tout processus d'évaluation réussi; cette crédibilité doit caractériser non seulement le résultat du processus, mais également son déroulement! Il peut paraître assez banal d'affirmer aujourd'hui qu'aucune interaction véritable et utile n'est possible tant que le public n'est pas convaincu de l'honnêteté, de l'intégrité et de l'ouverture d'esprit de

l'intercoluteur. Il n'a pourtant pas été facile de mériter cette crédibilité et de la maintenir, non pas tant par les résultats obtenus que par la manière d'y arriver.

Comme on le voit, la clé du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement mené par la Commission, c'est l'analyse de l'évaluation des incidences environnementales. Et pour cette analyse, la Commission s'appuie, certes, sur les avis d'experts et de représentants du gouvernement, mais elle accorde une grande importance à la participation du public au processus d'examen. Le public, ou si l'on veut, les citoyens, constituent l'élément out à fait critique et nécessaire à un tel examen.

Le deuxième projet soumit à l'examen a été le projet d'énergie hydro-électrique de Wreck Cove, qui a fait l'objet d'un rapport en juillet 1977. Il s'agissait, dans ce cas-là également, d'un travail difficile, mais le processus s'est amélioré et a pu répondre à plusieurs questions.

Le rapport fait état d'un cheminement difficile qui illustre à quel point il est essentiel pour mériter et maintenir la crédibilité du public que celui-ci soit bien informé et participe à fond au processus. A l'occasion d'une réunion publique à Baddeck, en Nouvelle-Ecosse, à laquelle ont participé environ 200 personnes, on a découvert que le réservoir projeté de Chéticamp inonderait environ 3 à 5 acres du parc national des Hautes Terres du Cap Breton. L'énoncé des incidences environnementales n'en faisait pas mention! On a donc demandé à la

Nova Scotia Power Corporation d'étudier la question et de proposer des plans de réservoir ou des structures qui éviteraient l'inondation du parc ou en limiteraient les effets au minimum. Un deuxième énoncé des incidences environnementales a donc été préparé. La Commission a décidé de le diffuser plus largement et en a fait parvenir des copies aux bibliothèques d'Halifax et du Cap Breton, au bureau de Parcs Canada et à la Nova Scotia Power Corporation. Des copies du rapport ont également été postés aux intervenants qui avaient participé à la réunion publique de Baddeck.

La Commission a également annoncé la tenue des prochaines réunions publiques dans plusieurs journaux de la Nouvelle-Ecosse afin de connaître les opinions du public relatives aux incidences environnementales de l'utilisation des terres fédérales de la région du lac Chéticamp. Ces annonces indiquaient où le public pourrait prendre connaissance de l'énoncé final des incidences environnementales et fixaient un délai de 30 jours pour la tenue des réunions.

En résumé, ces deux premiers examens officiels de projets par une Commission d'évaluation environnementale ont donné lieu aux améliorations suivantes:

(1) Solliciter un meilleur EIE lorsque le premier énoncé est jugé insuffisant, attendre qu'il soit disponible et l'examiner de nouveau, en public.

(2) Donner une large diffusion à l'EIE au moins 30 jours avant la réunion publique.

(3) Faire savoir par des annonces locales où les réunions auront lieu et où la documentation pertinente est disponible.

(4) Tenir des réunions publiques dans plusieurs centres locaux afin de faciliter la participation du public.

Les grandes lignes de conduite du processus étaient désormais tracées: information adéquate et accessible, durée suffisante de la période d'examen, disponibilité d'experts-conseils et facilité d'accès à la Commission pour le public désireux de faire valoir ses opinions.

Avant d'aborder les résultats d'autres examens et les leçons qu'on en a tirées, je me permets de rappeler une vérité évidente: l'environnement est complexe et comporte un grand nombre de composantes interreliées. Il a des caractérisitques physiques et des caractéristiques biologiques. Il a également une dimension sociale. Ainsi avons-nous appris au cours des dernières années qu'il n'est pas possible d'isoler les questions sociales des questions écologiques. Cela est vrai au point où, aujourd'hui, on s'attend tout naturellement à l'occasion d'examens publics à voir accorder à ces deux aspects un traitement à la fois simultané et équilibré et à pouvoir définir les rapports qui s'établissent entre eux.

A titre d'exemple, il est tout à fait habituel aujourd'hui qu'une demande d'examen de projet sollicite l'évaluation "des incidences environnementales et des incidences sociales connexes".

Notre système de gouvernement, ne l'oublions surtout pas, repose sur la participation des citoyens et sur la possibilité pour les citoyens de définir le mode de gouvernement qu'ils souhaitent. En théorie, c'est par le truchement du bulletin de vote que nous exerçons notre plus grande influence, à titre de citoyens, sur nos représentants élus. En pratique, divers groupes tentent d'influencer nos représentants d'une élection à l'autre. Il se peut que les particuliers et les groupes peu importants ou peu structurés se sentent désavantagés.

Sur ce plan, le PEEE permet de rétablir l'équilibre. Le processus donne l'occasion à ceux qui sont normalememt dépourvus de moyens d'expression d'exprimer leurs opinions au sujet de la planification des pouvoirs publics autrement qu'en période électorale, c'est-à-dire au moment où l'on envisage sérieusement la réalisation d'un projet d'aménagement.

J'aimerais maintenant examiner avec vous le rapport de la Commission d'examen du projet de la Raffinerie d'hexafluorure d'uranium de Port Grandy en Ontario. A l'occasion de cet examen, une autre dimension importante est venue s'ajouter au processus d'examen en matière d'environnement. En résumé, on proposait la construction d'une raffinerie comportant l'élimination sur place de déchets radioactifs de faible intensité. La Commission a recommandé le refus du site proposé pour deux raisons principales.

- le systeme proposé de traitement de déchets était inacceptable;

- la raffinerie aurait eu dans l'ensemble un effet négatif sur la région immédiate à cause de ses effets sur un territoire agricole de première qualité et aurait risqué de provoquer la réaffectation du territoire à des fins industrielles.

Notons que la recommandation négative s'appuyait sur deux arguments distincts, l'un d'ordre écologique et l'autre d'ordre essentiellement social, quoique découlant de transformations physiques.

Je vous ai exposé jusqu'ici le cas de trois des premiers projets qui ont été soumis au processus d'examen en mettant l'accent sur les leçons à tirer de deux premières expériences et l'affirmation de la dimension sociale dans le cadre du troisième examen. J'aimerais maintenant résumer les principales étapes d'un processus d'évaluation et d'examen qui se poursuit à l'heure actuelle, soit celui du projet de production en mer de Beaufort. J'en profiterai également pour expliquer certains des autres changements survenus dans le cadre du mandat souple dont relève le PEEE. J'aborderai ensuite brièvement la question du contexte social actuel où s'inscrit l'évaluation des impacts et je me hasarderai à envisager l'avenir avec optimisme.

Les pratiques actuelles

Le projet de production d'hydrocarbures en mer de Beaufort vise l'extraction éventuelle d'hydrocarbures en mer de Beaufort et leur transport vers les marchés du Sud. Les promoteurs sont les compagnies Dome Petroleum, Gulf Canada et Esso Resources. Le responsable

(c'est-à-dire, dans notre jargon, l'organisme qui propose l'examen du projet) est le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN). La Commission, composée de sept membres, a été nommée en 1980 par le ministre de l'Environnement. Son président est M. John Tener. Il y a lieu de souligner que dans ce cas-ci, aucun des membres de la Commission n'est à l'heure actuelle un fonctionnaire.

On doit également noter que cet examen comporte une autre caractéristique assez particulière: le responsable, le MAIN, a demandé de façon explicite à la Commission de tenir compte des incidences sociales globales aussi bien que des incidences environnementales, et non pas seulement des effets sociaux directement attribuables au changement bio-physique. Ce processus d'examen est également unique du fait qu'il porte sur la plus grande région géographique jamais englobée dans le cadre d'un examen du genre et qu'il s'applique au projet le plus coûteux examiné jusqu'ici. Dans le cas qui nous occupe, l'activité de mise en valeur, d'extraction et de transport d'hydrocarbures s'étendrait de la mer de Beaufort à la vallée du Mackenzie et à l'ensemble du passage du Nord-ouest et du détroit de Baffin. De plus, le PEEE comporte pour la première fois un appui financier aux participants. J'aborderai cet aspect du processus un peu plus loin.

Jusqu'à maintenant, les étapes clés du processus d'examen ont été les suivantes:

(1) Une fois l'examen sollicité, on a entrepris sans tarder des consultations afin de susciter l'intérêt et de définir les questions et les préoccupations importantes.

- tous les organismes autochtones intéressés au Nord ont été contactés;

- certains rapports directs ont été établis au niveau des collectivités dans le delta et la vallée du Mackenzie et sur l'île de Baffin;

- tous les principaux groupes écologiques canadiens (GEC) ont été contactés;

- les ministères fédéraux et les gouvernements des Territoires du Nord-ouest et du Territoire du Yukon ont été contactés.

(2) Les grandes questions à étudier ont fiat l'objet d'un séminaire à Calgary le 30 septembre 1980; il s'agissait du lieu de rencontre le plus central pour la plupart des groupes.

- Un inventaire des grandes questions à étudier avait été sollicité à l'avance, imprimé et distribué aux participants. Le séminaire comportait des exposés et des discussions. Les promoteurs ont eu l'occasion de faire connaître leurs plans.

- Tous les participatns inscrits ont reçu un procès-verbal des délibérations.

(3) On a visité à plusieurs reprises les 26 collectivités nordiques afin de les renseigner sur les activités prévues et de leur forunir d'autres renseignements. On a eu recours à des interprètes.

(4) Un grand nombre de publications et de communiqués de la Commission ont été diffusés en langues inuit.

(5) Un bureau local a été ouvert à Inuvik où un autochtone de la région nordique est chargé d'obtenir et de fournir des resnseignements.

(6) Une communication permanente s'est établie entre le secrétariat de la Commission et tous les groupes participants et concernés, y compris les agences gouvernementales.

(7) On a élaboré des directives préliminaires visant à déterminer la nature des études d'incidences nécessaires; elles ont été traduites et largement diffusées afin que le public puisse faire connaître ses propositions pour ce qui a trait aux directives finales.

(8) Les directives préliminaires ont fait l'objet de réunions publiques dans huit collectivités nordiques en novembre et en décembre 1981. Des procès-verbaux des réunions ont été mis à la disposition de tous les participants. On a fait appel à la traduction simultanée aussi bien dans l'Arctique de l'Est que dans l'Arctique de l'Ouest.

(9) La Commission a rendu publiques les directives finales qui s'inspirent, en partie, des commentaires reçus à l'occasion de ces réunions. Elle a fait parvenir les directives finales à tous les participants.

(10) On a demandé à tous les ministères affectés par le projet et aux gouvernements des Territoires du Yukon et du Nord-ouest d'exposer leurs opinions et d'expliquer les politiques qui s'appliquent au projet.

(11) La Commission a présenté au Ministre un rapport intérimaire. Ce rapport a été distribué en mai 1982 à tous les participants après avoir été divulgué par le Ministre.

(12) Les membres de la Commission ont tenu des ateliers dans toutes les collectivités isolées affectées afin de favoriser une participation plus efficace de la population locale.

(13) Les promoteurs préparent, à l'heure actuelle, un énoncé des incidences environnementales (EIE) selon les directives de la Commission et ce document sera également mis à la disposition du public.

Il reste encore à franchir un certain nombre d'étapes décisives.

- En se fondant sur son propre examen et sur les commentaires reçus, la Commission décidera si l'EIE est complet et acceptable.

- Si l'EIE est globalement acceptable, la Commission tiendra des réunions publiques dans les régions qui risquent d'être touchées afin d'étudier la proposition. Afin de faciliter l'accès à d'autres intéressés, il se peut que certaines réunions aient lieu dans un centre du Sud. On demandera de fournir les exposés par écrit, mais les présentations orales seront acceptées. Les participants pourront obtenir un procès-verbal des délibérations.

- La Commission préparera alors à l'intention du Ministre un rapport contenant une série de recommandations. Une copie du rapport sera fournie à tous les participants de même qu'aux intéressés lorsque le Ministre l'aura divulgué.

- Nous prévoyons à l'heure actuelle que l'examen du projet de la mer de Beaufort sera terminé l'été prochain. Il se peut cependant que le processus soit retardé si l'EIE, déjà en retard par rapport à l'échéancier, s'élabore au ralenti ou s'il comporte des déficiences majeures.

J'ai promis tout à l'heure de dire un mot au sujet de l'aide financière accordée aux participants. Pour la première fois, le gouvernement a entrepris un programme pilote d'aide financière afin de favoriser la participation du public à l'examen et ce, en réponse aux recommandations de commissions antérieures et de corps intermédiaires. Un comité indépendant, relevant du président exécutif du BFEEE, a offert, en 1981-1982, 315,000 $ à 10 groupes; ces fonds provenaient du MAIN. Jusqu'à maintenant en 1982-1983, on a offert quelque 292,500 $. L'aide financière semble avoir eu un effet bénéfique sur les réunions

si l'on en juge par la qualité de la recherche et de la participation de plus les groupes sont ainsi en mesure de traiter des questions d'importance avec une plus grande efficacité.

Nous avons souligné plus tôt que les commissions s'intéressaient de plus en plus aux incidences sociales tout comme aux incidences écologiques. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas de l'examen du projet de la mer de Beaufort. Les incidences sociales comprennent celles qui sont attribuables au projet d,une façon générale et celles qui découlent d'impacts environnementaux spécifiques. Bien que cette Commission soit la première dont le mandat comprend l'examen des incidences sociales directes, la plupart des commissions ont dû tenir compte de ce type d'incidence dans leurs délibérations. La raison en est simple: le public envisage normalement les incidences environnementales à la lumière de leurs effets possibles sur son mode de vie, ses attentes et son bien-être.

A mon avis, on peut affirmer que plus le public s'habituera à participer au processus d'examen des incidences, plus ses commentaires relatifs aux incidences sociales d'un projet (qui sont généralement bien fondés et bien structurés) seront pertinents et constructifs. Il s'agit là d'une ressource intellectuelle qui mérite d'être exploitée à fond plutôt que négligée.

Conclusion: où en sommes-nous?

Les 20 rapports de commissions dont nous disposons jusqu'à maintenant portent sur l'expansion portuaire, l'énergie nucléaire, les usines

d'affinage d'uranium, les autoroutes, les projets hydro-électriques, les aéroports, les champs pétrolifères et le forage offshore. Il me semble évident d'après ce bref aperçu des activités de la Commission d'examen du projet de la mer de Beaufort que les mécanismes de consultation publique du gouvernement ont beaucoup évolué depuis les débuts du PEEE. Les changements apportés au processus de prise de décision du gouvernement traduisent cette évolution. Ces changements peuvent imposer des exigences nouvelles aux planificateurs et aux gestionnaires de sociétés et ils accordent parfois un rôle de premier plan aux questions relatives à l'environnement. L'expérience acquise permet d'affirmer que dans la mesure où l'on accorde une place importante aux questions environnementales et aux incidences sociales connexes dans les premières phases de la planification de projets ou de la prise de décision et dans la mesure où le public est renseigné et consulté aux moments opportuns et dans la mesure où les gestionnaires de sociétés se mettent à table avec leurs propres planificateurs en matière d'incidences environnementales et sociales comme ils le font avec leurs ingénieurs et leurs comptables les difficultés entourant l'approbation de projets ou l'appui accordé aux décisions de mise en valeur sont considérablement aplanies. Et, ce qui importe encore davantage, la qualité et la viabilité à long terme de ces décisions s'en trouveront sans doute de beaucoup améliorées.

L'avenir: perspectives et tendances en matière d'évaluation des incidences

Un certain nombre de tendances assez nettes orienteront à l'avenir les processus d'évaluation des impacts.

En premier lieu, la participation du public dès les premières étapes de l'examen de sprojets continuera à prendre de l'importance à mesure que progresse notre aptitude à en tirer parti à l'avantage de tous les participants.

Deuxièmement, la maîtrise des instruments d'évaluation sera de plus en plus considérable et perfectionnée. En effet, on assistait, en 1982, à l'aboutissement d'un effort visant à décrire les pratiques existantes au Canada en matière d'évaluation des incidences environnementales, résultant d'une initiative prise en 1980 par le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE). En mai, le BFEEE publiait, à l'intention du CCMRE un aperçu général intitulé "L'évaluation environnementale au Canada. Guide des pratiques actuelles" rédigé par M. William Couch du BFEEE. Ce résultat a été rendu possible grâce à la collaboration des provinces et du gouvernement fédéral.

Dans le même esprit, M. Gordon Beanlands travaille à l'heure actuelle avec acharnement à l'université Dalhousie, dans le cadre du programme d'échange entre Environnement Canada et cette université, au perfectionnement de la science de l'évaluation environnementale. Rattaché depuis deux ans à l'Institut d'études environnementales de l'université Dalhousie, il mène à terme une analyse des pratiques actuelles qui doit déboucher sur des recommandations relatives aux pratiques futures d'évaluation environnementale. L'objectif poursuivi est celui d'améliorer le fondement scientifique de l'évaluation environnementale et de permettre une application plus efficace des

efforts scientifiques. Il consacrera l'année qui vient à favoriser dans divers milieux l'application des conclusions auxquelles il est parvenu à ce jour.

L'application des techniques d'évaluation des impacts sociaux constitue également, à mon avis, un domaine de croissance et de perfectionnement prometteur. En 1980, le BFEEE confiait à MM. Reg Lang et Audrey Armour de l'université York la tâche de préparer une étude portant sur "L'évluation et l'examen des impacts sociaux". Ce document a servi de base à un colloque de deux jours auquel ont participé tous les agents du BFEEE ainsi qu'un certain nombre d'experts externes en matière d'évaluation des impacts sociaux.

A partir de ces entretiens et des idées qui se dégagent du travail de Beanlands, nous nous appliquons, au BFEEE, au perfectionnement de nos pratiques en matière d'évaluation des incidences sociales en énonçant une série complète de directives à appliquer à l'évaluation des incidences sociales dans le cadre de l'évaluation environnementale. Nous envisageons la tenue d'une autre conférence au cours de l'hiver prochain dont l'objectif serait de préciser encore davantage ces lignes de conduite.

A mon avis, le perfectionnement des pratiques dans ces domaines se poursuivra tout au long des années 1980. Et je peux ajouter que cela est d'autant plus vrai qu'un autre programme de recherche établi à notre initiative, le "Programme des recherches universitaires en matière d'évaluation des impacts environnementaux" commence à produire

des résultats. Ce programme vise à identifier les établissements et les personnes qui se consacrent à la recherche en matière d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et à la diffusion de ces connaissances au Canada. Les objectifs de collecte de données de ce projet sont déjà atteints à 50% environ, et les résultats disponibles à ce jour indiquent que ces deux domaines d'évaluation des impacts font l'objet d'une activité très considérable. Ainsi, à mon humble avis, vers le milieu des années 1980, alors que les résultats de tous ces efforts seront devenus perceptibles, nous constaterons que le Canada s'est affirmé comme chef de file en matière d'évaluation des impacts.

Il s'agira là d'un exploit peu commun pour un pays aussi jeune que le nôtre. Et pourtant, d'une certaine manière il n'y aura pas lieu d'être surpris. Les Canadiens, pour la plupart, ont le sentiment que notre avenir collectif repose sur notre aptitude à bien gérer ce patrimoine naturel si extraordinaire qui nous a été confié. En effet, si nous négligeons de relever ce défi de l'excellence en matière de gestion, nous serons les premiers à en payer le prix.